

Ár 2010, þriðjudaginn 23. nóvember, var í Héraðsdómi Reykjavíkur í málinu nr.

E-12038/2009:

Helga ÞH ehf.

gegn

Íslenska ríkinu

kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

I

Mál þetta, sem dómtekið var þriðjudaginn 2. nóvember sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af Helgu ÞH ehf., kt. 000000-0000, Sigurðarstöðum, Kópaskeri, með stefnu, birtri 19. október 2009, á hendur Íslenska ríkinu, kt. 000000-0000, Skúlagötu 4, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að viðurkennt verði með dómi að stefndi beri skaðabótaábyrgð á tjóni sem stefnandi varð fyrir vegna úthlutunar byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps fiskveiðiárin 2004/2005 og 2005/2006. Þá krefst stefnandi málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnda.

Dómkröfur stefnda eru þær, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað samkvæmt mati dómsins.

II

Málavextir

Stefnandi, Helga ÞH á bátinn Helgu Sæm ÞH-76 og gerir hann út frá Kópaskeri, en félagið var stofnað á árinu 2005.

Fiskveiðiárin 2004/2005 og 2005/2006 var aflaheimildum ráðstafað til Öxarfjarðarhrepps á grundvelli þágildandi reglugerða nr. 960/2004 vegna fyrra tímabilsins og 722/2005 vegna síðara tímabilsins. Áttu reglugerðirnar stoð í þágildandi lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og gerði sveitarstjórn tillögur að reglum til úthlutunar, en samkvæmt 9. gr. þeirra laga var sjávarútvegsráðherra heimilt að ráðstafa aflaheimildum, m.a. til að styrkja atvinnuástand í smærri byggðarlögum, svokölluðum byggðakvóta, og skyldi kveðið á um ráðstöfun aflaheimildanna í reglugerð.

Samkvæmt báðum reglugerðunum skyldi tilteknum fjölda þorskígildislesta úthlutað til stuðnings byggðarlögum landsins. Sveitarstjórnnum var gefinn kostur á að gera tillögur til ráðuneytisins um reglur um úthlutun til einstakra skipa. Skyldu tillögurnar miða að því, að aflaheimildir, sem kæmu í hlut hvers byggðarlags, færu til fiskiskipa, sem gerð væru út þaðan, og að aflinn yrði unninn þar, yrði því við komið.

Reglurnar voru að mestu leyti eins bæði árin. Í báðum tilvikum var svohljóðandi ákvæði í 4. gr. regnanna: „Sveitarstjórn skiptir kvótanum jafnt á milli umsækjenda, en þó verður aldrei minna en 50% kvótans úthlutað til heimabáta, þessi liður kann þó að verða tekinn til endurskoðunar í ljósi fjölda umsókna.“ Reglurnar voru staðfestar í sjávarútvegsráðuneytinu og auglýstar í B-deild stjórnartíðinda.

Á fundi 3. febrúar 2005 fjallaði sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps um úthlutun á 69 tonna byggðakvóta fyrir fiskveiðiárið 2004/2005 og var svohljóðandi bókun gerð um málið: „Ellefu umsóknir bárust í kvótann. Þremur umsóknum var hafnað en eftirfarandi átta umsóknum var úthlutað að jöfnu og kemur því í hlut hvers og eins 8,625 tonn. Þessir aðilar fengu úthlutað: Helga ÞH-76, Jóhanna ÞH-280, Stella ÞH-202, Þórey ÞH-303, Hafrafell ÞH-343, Lilja ÞH-30, Haförn ÞH-26 og Áfram EA-69.“ Fjórir þessara báta gerðu út frá Kópaskeri: Helga ÞH-76, Jóhanna ÞH-280, Stella ÞH-202 og Þórey ÞH-303. Sjávarútvegsráðuneytið úthlutaði byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps í samræmi við tillögur sveitarstjórnarinnar. Með bréfi, dags. 4. apríl 2005, óskuðu fyrisvarsmenn stefnanda eftir rökstuðningi fyrir úthlutun aflaheimilda til Áfram EA-69. Bréfið var tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar þann 13. apríl 2005 og svohljóðandi bókun gerð: „Ákvörðun sveitarstjórnar á úthlutun byggðakvóta til m/b Áfram EA 69 byggist á því að umsókn þessa báts féll undir þær úthlutunarreglur sem settar voru og auglýstar.“

Þann 16. desember 2005 tók sveitarstjórn fyrir úthlutun byggðakvóta fyrir fiskveiðiárið 2005/2006 og bókaði eftirfarandi: „Umsóknir um byggðakvóta hafa borist frá ellefu aðilum. Öxarfjarðarhreppur hefur sjötíu tonna byggðakvóta til úthlutunar. Samþykkt var að úthluta að þessu sinni Stellu ÞH-202 17,5 tonni af byggðakvótanum en fresta úthlutun á eftirstöðvum til næsta fundar. Einnig var samþykkt að eigendur Helgu ÞH ehf. fái frest til kl. 12 á hádegi föstudaginn 30. desember n.k. til að skila inn samningi við fiskvinnslu á Kópaskeri samkvæmt áður auglýstum reglum.“ Úthlutunin var tekin fyrir að nýju á fundi sveitarstjórnar þann 18. janúar 2006 og gerð eftirfarandi bókun: „Með vísan til annars máls á 208. fundi sveitarstjórnar varðandi Helgu ÞH ehf. samþykkti sveitarstjórn á símafundi að framlengja frestinn til 31.12.2005, þar sem vitað var að samningur var á leiðinni. Eftirfarandi úthlutun á 52,2 tonnum af byggðakvóta var samþykkt: Stella

ÞH – 20 tonn, Helga ÞH – 20 tonn, Hafrafell ÞH – 6,25 tonn og Hermann Jónsson EA – 6,25 tonn.“ Af þeim fjórum bátum, sem fengu úthlutað að þessu sinni, voru tveir heimabátar; Stella ÞH-202 fékk 37,5 tonn en Helga Sæm ÞH-76 fékk 20 tonn. Sjávarútvegsráðuneytið úthlutaði einnig byggðakvóta hreppsins í samræmi við tillögur sveitarstjórnarinnar þetta ár. Undir lok fiskveiðiársins voru 10 tonn þó flutt frá Stellu ÞH-202 til Sæborgar ÞH-55.

Stefnandi telur ákvarðanir um úthlutun kvótans vegna fiskveiðiaranna 2004/2005 og 2005/2006 hafa verið ólögmætar, og að bæði árin hafi minna komið í hlut stefnanda en ef úthlutun hefði verið í samræmi við gildandi reglugerðir. Byggir stefnandi á því, að hann hafi beðið tjón vegna þessa og lýtur ágreiningur í máli þessu að viðurkenningu á bótakröfu stefnanda.

III

Málsástæður stefnanda

Stefnandi byggir kröfur sínar á því, að reglur Öxarfjarðarhrepps um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiarin 2004/2005 og 2005/2006 hafi stangast á við ákvæði gildandi reglugerða og úthlutun, byggð á þeim, hafi því verið ólögmæt. Þá byggir hann einnig á því, að við úthlutun kvótans fiskveiðiaríð 2005/2006 hafi verið brotið gegn jafnræðisreglum.

Samkvæmt 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 sé markmið þeirra að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna, eins og þau voru, þegar atvik málsins urðu, skyldi ráðherra, á hverju fiskveiðiarí, hafa til ráðstöfunar aflaheimildir, sem næmu allt að 12.000 lestum af óslægðum botnfiski í þorskígildum talið, sem hann gæti ráðstafað þannig: 1) Til að mæta áföllum, sem fyrirjaanleg væru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda, og 2) til stuðnings byggðarlögum, í samráði við Byggðastofnun þannig: a) til minni byggðarlaga, sem lent hefðu í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og væru háð veiðum eða vinnslu á botnfiski, og b) til byggðarlaga, sem hefðu orðið fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa, sem hefðu verið gerð út og landað í viðkomandi byggðarlögum, og sem hefðu haft veruleg áhrif á atvinnuástand í byggðarlögunum. Skyldi kveðið á um ráðstöfun aflaheimilda skv. 1. mgr. 9. gr. laganna í reglugerð og þar kveðið á um, hvaða botnfisktegundir kæmu til úthlutunar.

Í 2. töl. 1. mgr. 9. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 hafi sjávarútvegsráðherra þannig verið heimilað að ráðstafa aflaheimildum til að bæta atvinnuástand í smærri byggðarlögum. Í athugasemdum með frumvarpi, sem varð að lögum nr. 147/2003, um breytingu á lögum nr. 38/1990, hafi komið fram, að um væri að ræða heimild til að koma byggðarlögum til aðstoðar með úthlutun sérstakra aflaheimilda, stæðu þau höllum fæti vegna almenns samdráttar í sjávarútvegi, eða vegna skerðingar aflaheimilda til skipa, sem þaðan hefðu verið gerð út og landað afla. Hafi verið tekið fram, að við ráðstöfun kvótans yrði einnig horft til annarra aðgerða, sem gripið hefði verið til í því skyni að efla búsetu í minni byggðarlögum.

Á grundvelli þessa ákvæðis hafi sjávarútvegsráðherra sett reglugerðir nr. 960/2004 fyrir fiskveiðiárið 2004/2005 og nr. 722/2005 fyrir fiskveiðiárið 2005/2006. Í 1. gr. beggja reglugerða hafi sagt, að úthluta skyldi tilteknum fjölda þorskígildislesta til stuðnings byggðarlögum. Samkvæmt báðum reglugerðunum skyldi sveitarstjórnnum gefinn kostur á að gera tillögur til ráðuneytisins um reglur um skiptingu úthlutunarinnar til einstakra skipa. Skyldu sveitarstjórnir miða tillögur sínar við það, að aflaheimildir, sem kæmu í hlut hvers byggðarlags, færu til fiskiskipa, sem gerð væru út frá viðkomandi byggðarlagi, og aflinn yrði unninn þar, ef því yrði við komið. Tillögur sveitarstjórna skyldu byggjast á almennum, hlutlægum reglum og jafnræðissjónarmiða gætt. Reglugerðir þessar séu að miklu leyti samhljóða, en þó sé í reglugerð nr. 722/2005 útlistað aðeins nánar en í þeirri fyrri, hvað skyldi koma fram í tillögum sveitarstjórnar um úthlutunarreglur.

Í báðum reglugerðunum komi þannig skýrt fram, að sveitarstjórnir skyldu miða tillögur sínar við það, að aflaheimildir, sem kæmu í hlut hvers byggðarlags, færu til fiskiskipa, sem gerð væru út þaðan. Enda samrýmist sú regla bezt tilgangi og orðalagi 2. töl. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990. Í reglugerðunum hafi enga heimild verið að finna fyrir undantekningu frá þessari reglu.

Bæði ofangreind fiskveiðiár hafi Öxarfjarðarhreppi verið úthlutað kvóta á grundvelli framangreindra reglugerða, og hafi sveitarstjórn gert tillögur að reglum til úthlutunar, sem staðfestar hafi verið í sjávarútvegsráðuneytinu.

Í 1. gr. úthlutunarreglna Öxarfjarðarhrepps fyrir fiskveiðiárið 2004/2005, dskj. nr. 13, hafi sagt, að úthlutaður byggðakvóti skyldi unninn á Kópaskeri, yrði því við komið. Samkvæmt 2. gr. skyldu bátar, sem fengju byggðakvóta, leggja aflaheimildir að lágmarki til jafns við úthlutaðan kvóta, og skyldi bátur fyrst landa eigin aflaheimildum, áður en byggðakvóti yrði færður á viðkomandi bát. Í 4. gr. reglnanna hafi sagt svo, að sveitarstjórn skyldi skipta kvótanum jafnt á milli umsækjenda, en þó yrði aldrei minna en 50% kvótans úthlutað til heimabáta. Sá liður kynni þó að verða tekinn til endurskoðunar í ljósi fjölda umsókna.

Úthlutunarreglurnar fyrir fiskveiðiárið 2005/2006 hafi að mestu leyti verið samhljóða eldri reglunum, dskj. nr. 14. Í 1. gr. hafi sagt, að veiðiheimildum sveitarfélagsins skyldi úthlutað til einstakra aflamarksbáta/skipa og krókaaflamarksbáta, sem leggðu upp afla sinn til vinnslu á Kópaskeri. Við úthlutun kæmu aðeins til greina útgerðir, sem leggðu fram samning við starfandi fiskvinnslu með vinnsluleyfi á Kópaskeri. Samkvæmt 2. gr. skyldi leggja aflaheimildir að lágmarki tvöfalt á við úthlutaðan byggðakvóta. Þá hafi sagt í 4. gr., að sveitarstjórn skipti kvótanum jafnt á milli umsækjenda, en þó yrði aldrei minna en 50% kvótans úthlutað til heimabáta. Eins og áður kynni þessi liður þó að verða tekinn til endurskoðunar í ljósi fjölda umsókna.

Þrátt fyrir áðurgreind ákvæði reglugerðanna þess efnis, að sveitarstjórnir skyldu miða tillögur sínar við það, að aflaheimildir, sem kæmu í hlut hvers byggðarlags, færu til fiskiskipa, sem gerð væru út frá viðkomandi byggðarlagi, hafi úthlutunarreglur Öxarfjarðarhrepps mælt fyrir um, að aflaheimildum skyldi úthlutað jafnt til umsækjenda, þó yrði aldrei minna en helmingi úthlutað til heimabáta. Þarna séu umsóknir heimabáta og annarra báta að meginreglu lagðar að jöfnu, en tekið fram, að þó skuli a.m.k. helmingi aflaheimildanna úthlutað til

heimabáta.

Regla Öxarfjarðarhrepps um jafna úthlutun til allra umsækjenda gangi í berhögg við ákvæði reglugerðanna, þar sem fram hafi komið sú meginregla, að aflaheimildunum skyldi úthlutað til heimabáta viðkomandi sveitarfélags. Samkvæmt því hefði aðeins átt að heimila úthlutun aflaheimilda til annarra en heimabáta í undantekningartilvikum samkvæmt skýrt tilgreindum skilyrðum.

Með bréfi, dags. 10. júlí 2006, dskj. nr. 5, hafi fyrirsvarsmenn stefnanda leitað svara sjávarútvegsráðuneytisins varðandi úthlutun byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps fiskveiðiárið 2005/2006. Þar hafi verið lýst þeirri skoðun þeirra, að úthlutunarreglurnar hefðu ekki verið í samræmi við lög og tilgang þeirra, auk þess sem úthlutunin sjálf hefði verið í andstöðu við reglurnar. Í bréfi, dags. 16. október 2006, dskj. nr. 6, hafi verið lýst þeirri skoðun ráðuneytisins, að úthlutunarreglurnar hefðu verið í samræmi við lagaákvæði um úthlutun byggðakvóta og önnur lög, sem þýðingu hefðu. Þá fengi ráðuneytið ekki annað séð en úthlutunin hefði verið í samræmi við reglurnar. Fyrirsvarsmenn stefnanda hafi rætt við fulltrúa ráðuneytisins og í kjölfarið hafi ráðuneytið, með bréfi, dags. 26. október 2006, dskj. nr. 7, óskað eftir skýringum sveitarfélagsins á því, hvers vegna gerð hafi verið tillaga um, að úthlutunarreglur sveitarfélagsins heimiluðu úthlutun kvóta til báta, sem ekki væru skráðir á Kópaskeri. Þá hafi jafnframt verið krafizt skýringa á því, að lagt hefði verið til, að kvótanum væri ekki skipt jafnt, og hvaða sjónarmið hafi legið til grundvallar tillögum sveitarstjórnar að endanlegri úthlutun.

Vegna sameiningar sveitarfélaga hafi það komið í hlut sveitarstjóra Norðurþings að svara erindinu. Í bréfi hans til ráðuneytisins, dags. 10. nóvember 2006, dskj. nr. 8, hafi hvorki verið að finna rökstuðning fyrir því, hvaða sjónarmið hafi legið að baki því að heimila úthlutun út fyrir byggðarlagið, né heldur frávikum frá þeirri meginreglu að skipta kvótanum jafnt á milli umsækjenda. Þar hafi aðeins sagt, að tillögur til úthlutunar hafi m.a. byggt á skyldu til að leggja til aflaheimildir á móti byggðakvóta, skilyrðum varðandi framsal aflaheimilda og skilyrðum um vinnsluleyfi. Tillögur sveitarstjórnar til úthlutunar hafi byggt á ákvæðum reglnanna og verið í samræmi við mat sveitarstjórnar á hagsmunum sveitarfélagsins.

Í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins til fyrirsvarsmanna stefnanda, dags. 22. nóvember 2006, dskj. nr. 9, hafi komið fram, að ráðuneytið hefði talið æskilegt að gefa mati og tillögum sveitarstjórna eins mikið vægi og kostur væri við úthlutun byggðakvóta einstakra byggðarlaga. Því hefði ráðuneytið yfirleitt staðfest tillögur sveitarstjórna um úthlutunarreglur og úthlutun til einstakra fiskiskipa, án þess að rannsaka sérstaklega á hverju þær byggðust, nema sérstakt tilefni hafi verið til að fjalla um þær.

Í umæddum reglugerðum sjávarútvegsráðherra hafi komið fram sú meginregla, að aflaheimildum skyldi úthlutað til skipa, sem gerð væru út frá viðkomandi byggðarlagi. Tillögur Öxarfjarðarhrepps að reglum um úthlutun hafi hins vegar ekki verið í samræmi við þessa meginreglu. Þær hafi því gefið ráðuneytinu sérstakt tilefni til að rannsaka, á hverju þær byggðust og krefja sveitarstjórn um rökstuðning fyrir tillögunum og því, að slíkar reglur þjónuðu hagsmunum sveitarfélagsins. Rökstuðnings hafi þó ekki verið krafizt, heldur hafi ráðuneytið staðfest tillögurnar athugasemdalest. Rökstuðningur hafi enn ekki fengizt, þótt eftir honum hafi verið leitað. Stefnandi telji ljóst, að viðhlítandi rök hafi ekki verið fyrir hendi, og að

úthlutun á byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps til annarra báta en heimabáta hafi farið í bága við ákvæði reglugerða sjávarútvegsráðherra nr. 960/2004 og 722/2005, sem átt hafi sér stoð í 9. gr. laga nr. 38/1990.

Í öðru lagi byggji stefnandi á því, að úthlutun byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps vegna fiskveiðiársins 2005/2006 hafi ekki verið í samræmi við gildandi reglur um skiptingu kvótans og reglur um jafnræði.

Ákvörðun um úthlutun byggðakvóta sé stjórnvaldsákvörðun og beri því, við meðferð málsins, að fara að reglum stjórnvölduráðgjafarins, þ.á m. ákvæðum stjórnvölduráðgjafarinnar nr. 37/1993. Þar sem um sé að ræða úthlutun takmarkaðra gæða, sem lúti að tækifærum manna til atvinnu, sé afar brýnt, að jafnræðis sé gætt við slíka ákvarðanatöku. Í því skyni að tryggja, að jafnræðisreglan sé virt, þurfi að setja skýrt fram, á hvaða sjónarmiðum ákvörðun skuli byggð, rannsaka málið vel með tilliti til þessara sjónarmiða og vanda til verka í alla staði. Með því móti verði auðvelt fyrir viðkomandi stjórnvald að rökstyðja ákvörðun sína og að sama skapi fyrir umsækjendur að átta sig á grundvelli ákvörðunar.

Í 10. gr. stjórnvölduráðgjafarinnar segi, að stjórnvald skuli sjá til þess, að mál sé nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun verði tekin í því. Í 11. gr. laganna sé jafnræðisreglan orðuð svo, að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Í 2. mgr. 11. gr. séu svo nefnd dæmi um sjónarmið, sem almennt sé óheimilt að byggja ákvörðun á, m.a. stjórnvölduráðgjafarinnar og ætterni. Í 21. gr. stjórnvölduráðgjafarinnar komi fram, að aðili máls geti krafizt þess, að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega, hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni, þegar hún var tilkynnt. Í 22. gr. komi fram, að ef um matskennda stjórnvölduráðgjafarinnar sé að ræða, skuli í rökstuðningi greint frá þeim megin sjónarmiðum, sem ráðandi hafi verið við matið.

Samkvæmt ákvæðum reglugerða nr. 960/2004 og 722/2005 skyldi byggt á almennum hlutlægum mælikvarða og jafnræðissjónarmiða gætt. Samkvæmt reglum Öxarfjarðarhrepps um úthlutun byggðakvóta bæði tímabilin skyldi kvótanum skipt jafnt á milli umsækjenda.

Þó að stefnandi telji það hafa verið ólöglegt að láta þessa reglu ná til skipa utan byggðalagsins, telji hann engu að síður hafi verið rétt að ganga út frá jafnri skiptingu kvótans á milli þeirra umsækjenda, sem uppfylltu önnur skilyrði. Á fiskveiðiárinu 2004/2005 hafi þremur umsóknum verið hafnað, án þess að það væri rökstutt. Hinir átta umsækjendurnir hafi fengið úthlutað jafn stórum hluta aflaheimildanna. Við úthlutun byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps fiskveiðiárið 2005/2006 hafi tveir bátar, sem ekki gerðu út frá Kópaskeri, fengið 6,25 tonn hvor. Á milli heimabátanna tveggja hafi hlutdeild í aflaheimildum hins vegar skipzt þannig, að Helga ÞH-76 hafi fengið 20 tonn, en í hlut Stellu ÞH-202 hafi komið 37,5 tonn. Stella ÞH-202 hafi reyndar afsalað sér 10 tonnum í lok fiskveiðiársins, dskj. nr. 22. Annar heimabátanna tveggja, sem fengu úthlutað aflaheimildum, hafi þannig fengið nær helmingi stærri hlutdeild en hinn. Þessi ákvörðun hafi í engu verið rökstudd í bókun sveitarstjórnar, og hafi stefnandi enn engan rökstuðning fengið, þrátt fyrir að hafa leitað eftir honum í samræmi við rétt hans samkvæmt 21. og 22. gr. stjórnvölduráðgjafarinnar.

Eins og áður sé rakið, hafi komið fram í bréfi sjávarútvegsráðuneytisins frá 22. nóvember 2006, að ráðuneytið hafi yfirleitt staðfest tillögur sveitarstjórna um úthlutun til einstakra fiskiskipa, án þess að rannsaka sérstaklega, á hverju þær byggðust, nema sérstakt tilefni hafi verið til að fjalla um þær. Ljóst sé, að ráðuneytið hafi borið ábyrgð á lögmæti ákvarðana um úthlutun til einstakra skipa, þó að Öxarfjarðarhreppur hefði rétt til að setja fram tillögur. Tillögur hreppsins hafi ekki falið í sér jafna úthlutun, og hafi ráðuneytinu borið að fara fram á rökstuðning fyrir frávikum frá þeirri reglu, áður en úthlutunin var staðfest. Stefnandi telji ljóst, að með ójafnri skiptingu aflaheimildanna milli heimabátanna tveggja hafi verið brotnar þær reglur, sem um úthlutunina giltu, auk þess sem með úthlutuninni hafi verið brotið gegn jafnræðisreglum.

Hefði verið farið að þeim meginreglum, sem settar voru um úthlutun byggðakvótans umrædd fiskveiðiár, hefði átt að úthluta honum í heild sinni til báta, sem gerðu út frá Kópaskeri, og skipta honum jafnt á milli þeirra. Til að útdeila honum með öðrum hætti hafi þurft sérstök rök, þar sem um undantekningar frá meginreglum hafi verið að ræða. Það verði ekki séð, að neinar þær aðstæður hafi verið fyrir hendi, sem réttlætt hafi slík frávik frá meginreglunum.

Fram sé komið, að sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps hafi fengið nánast óheftar heimildir til að ráðstafa kvótanum að vild og sé upplýst af hálfu ráðuneytisins, að þar hafi ekki verið gætt að því, hvaða sjónarmið hafi ráðið ferðinni, og hvort þau væru málefnaleg eða ekki. Samkvæmt lögum hafi ráðuneytið þó farið með vald til að úthluta aflaheimildunum. Ábyrgðin á því, að úthlutunarreglur hreppsins væru í samræmi við lög og reglur og ákvarðanir um úthlutun aflaheimildanna væru lögmætar og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum, hafi því hvílt á ráðuneytinu, sem hafi borið að ganga úr skugga um, að svo væri.

Stefnandi hafi leitað eftir rökstuðningi stjórnvalda, bæði fyrir þeirri ákvörðun að heimila í úthlutunarreglum fyrir Öxarfjarðarhrepp að úthluta aflaheimildum til báta utan byggðarlagsins og því, hvernig heimildunum hafi verið úthlutað til einstakra skipa. Í bókunum af fundum sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps sé ekki að finna efnislegan rökstuðning fyrir ákvörðunum um úthlutun byggðakvótans umrædd fiskveiðiár, dskj. nr. 15-19. Þá sé heldur engan efnislegan rökstuðning að finna í bréfi sveitarstjóra Norðurþings, dags. 10. nóvember 2006, dskj. nr. 8, eða bréfi sjávarútvegsráðuneytisins, dags. 22. nóvember 2006, dskj. nr. 9. Því sé ljóst, að umrædd stjórnvöld hafi brotið gegn rétti stefnanda samkvæmt 21. og 22. gr. stjórnarsýslulaganna til þess að fá rökstuðning fyrir þessum ákvörðunum. Sú staðreynd, að stefnandi hafi hvergi fengið efnislegan rökstuðning fyrir umræddum ákvörðunum, þrátt fyrir að hafa leitað eftir honum, bendi óneitanlega til þess, að þessar ákvarðanir hafi ekki verið byggðar á málefnalegum sjónarmiðum, sem þær verði rökstuddar með.

Stefnandi telji ljóst, að málsmeðferð sjávarútvegsráðuneytisins hafi verið verulegum annmörkum háð. Þar hafi ekki verið kannað, hvaða sjónarmið hafi legið að baki frávikum frá meginreglum, og hafi þau sjónarmið ekki heldur verið skýrð síðar, þrátt fyrir kröfur þar um. Stefnandi telji þetta leiða að því líkur, að umræddar ákvarðanir um úthlutun kvótans hafi verið ólögmætar. Því standi það stefnda nær að sýna fram á, að svo hafi ekki verið og rétt, að sönnunarbyrðin um, að umræddar ákvarðanir hafi verið lögmætar og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum, hvíli á

stefnda.

Stefnandi byggir á því, að ákvarðanir stefnda um úthlutun byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps fiskveiðiárin 2004/2005 og 2005/2006 hafi verið ólögmætar og hafi leitt til þess, að hann hafi orðið fyrir fjártjóni. Á grundvelli þeirra meginreglna, sem gilt hafi um úthlutunina, hefði átt að skipta öllum aflaheimildum Öxarfjarðarhrepps jafnt á milli báta, sem gerðu út þaðan og uppfylltu önnur skilyrði. Hluta heimildanna hafi hins vegar verið úthlutað út fyrir byggðarlagið og þeim, sem útteilt var til heimabáta, hafi verið ójafnt skipt á milli þeirra, án þess að nokkur rök væru færð fyrir því. Stefnandi byggir á því, að vegna hinna ólögmætu ákvarðana hafi hann fengið minni aflaheimildir en honum hafi borið. Um hafi verið að ræða úthlutun aflaheimilda án endurgjalds og tekjutap stefnanda því augljóst. Bæði fiskveiðiárin hafi stefnandi keypt og leigt aflaheimildir, dskj. nr. 20-21. Þó að umfang tjóns stefnanda hafi ekki verið reiknað, liggi fyrir, að hann hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni af því að fá ekki úthlutað aflaheimildum í samræmi við gildandi reglur.

Samkvæmt lögum hafi það verið hlutverk sjávarútvegsráðuneytisins að úthluta aflaheimildunum. Stefndi beri því ábyrgð á hinum ólögmætu ákvörðunum og því fjártjóni, sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna þeirra.

Um kröfugerð stefnanda vísist til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Krafa um málskostnað byggist á 129. og 130. gr. sömu laga.

Málsástæður stefnda

Í greinargerð stefnda í kafla, sem ber yfirskriftina „málavextir, málsástæður og lagarök“ er á fyrstu tæpum 10 blaðsíðunum að finna langa umfjöllun um lagaákvæði um byggðakvóta og reglugerðir um sama efni, auk þess sem lýsingu á málavöxtum er að einhverju leyti blandað inn í þá umfjöllun. Þá kemur undirkafla, sem ber heitið „athugasemdir við stefnu“ og loks undirkafla, sem ber heitið „almennar athugasemdir“, en þessir kaflar, og þá einkum fyrri kaflinn, fjalla að einhverju leyti um málsástæður stefnda. Þar sem málalíbúnaður þessi þykir óskýr og ruglingslegur var lögmanni stefnda gert, í samræmi við 1. mgr. 103. gr. laga nr. 91/1991, að leggja fram skriflega kröfugerð og talningu málsástæðna, svo ekki fari á milli mála á hverju stefndi reisir kröfur sínar. Eru málsástæður hans samkvæmt því þessar:

Í 9. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, eða annars staðar í lögum, hafi ekki verið fyrirmæli um, hvernig standa skyldi að úthlutun byggðakvóta.

Stefndi hafi val um það, hvaða aðferð sé notuð við úthlutun byggðakvóta, innan marka fyrirmæla laga og reglugerða. Fyrri framkvæmd hafi gengið illa, m.a. vegna mikils fjölda umsókna, og þess vegna hafi verið tekin upp sú aðferð að styðjast við hugmyndir sveitarstjórna við úthlutun byggðakvóta.

Sveitastjórnirnar hafi beztu forsendurnar til að meta, hvernig byggðakvótinn komi að beztu gagni.

Stefndi hafi ekki haft forsendur til að fara nákvæmlega yfir hvern þátt og hvert atriði í tillögum allra sveitarstjórna, m.a. vegna tímaskorts, og hafi mátt treysta því, að málefnalega væri staðið að gerð tillagnanna.

Sú aðferð, sem stefndi hafi viðhaft við úthlutun byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps fiskveiðiárin 2004/2005 og 2005/2006, bæði almennt og í tilviki stefnanda sérstaklega, hafi verið í samræmi við lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, sbr. nú lög um sama nr. 116/2006. Aðferðin hafi líka verið í samræmi við ákvæði reglugerða, þ.m.t. reglugerða um úthlutun byggðakvóta.

Sú aðferð, sem notuð hafi verið við úthlutun byggðakvóta nefnd fiskveiðiar, bæði til stefnanda sérstaklega og almennt, hafi verið lögmæt og málefnaleg og í samræmi við allar málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttar. Úthlutunin hafi líka verið í samræmi við efnisreglur stjórnsýsluréttar, s.s. jafnræðisreglu og rannsóknarreglu og verið byggð á hlutlægum og efnislegum sjónarmiðum.

Stefnandi hafi ekki fengið minni aflaheimildum úthlutað en honum hafi borið og/eða minni aflaheimildir en hann hefði fengið, ef önnur aðferð hefði verið notuð.

Stefnandi hafi ekki sýnt fram á eða gert líklegt, að hann hafi orðið fyrir tjóni.

Telji sveitarstjórn, að byggðakvóti gagnist byggðarlagi, þá sé heimilt að úthluta honum til fiskiskipa, sem ekki séu gerð út frá byggðarlaginu, og án þess að afli verði fortakslaust unninn þar.

Hefði ekki verið stuðzt við þær tillögur, sem sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps gerði, en úthlutað eftir almennum reglum fiskveiðistjórnunarlaganna og almennra reglugerða, hefði stefnandi fengið mun minni aflaheimildir, en hann í raun hafi fengið.

Að öðru leyti vísar stefndi til greinargerðar sinnar.

Þykja ekki efni til að rekja frekar langa upptalningu stefnda á ákvæðum laga og reglugerða, eða umfjöllun um þau atriði, enda er í raun um skriflegan málflutning að ræða, sem er í andstöðu við meginreglur laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Þó þykir rétt að rekja áðurgreinda undirkafla í greinargerð stefnda, þar sem má finna umfjöllun um málsástæður hans.

3. Athugasemdir við stefnu

Stefndi gerir í greinargerð eftirfarandi athugasemdir við stefnu:

Stefnandi byggir á því, að reglur Öxarfjarðarhrepps um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárin 2004/2005 og 2005/2006 hafi stangast á við ákvæði í þágildandi reglugerðum og úthlutun, byggð á þeim, hafi verið ólögmæt. Þá telji hann, að við úthlutun byggðakvótans fiskveiðiárið 2005/2006 hafi verið brotið gegn

jafnræðisreglum.

Stefnandi telji, að reglur sveitarfélagsins á fiskveiðiárinu 2004/2005 hafi brotið gegn ákvæðum 2. ml. 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 960/2004 og gegn 2. ml. 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 722/2005 á fiskveiðiárinu 2005/2006, þar sem segi, að tillögur sveitarstjórna skuli miða að því, að aflaheimildir, sem kæmu í hlut hvers byggðarlags, færu til skipa, sem þaðan væru gerð út, og að aflinn yrði unninn þar, yrði því við komið.

Stefnandi virðist telja, að byggðakvótanum ætti alfarið og einungis að úthluta til þeirra fiskiskipa, sem fyrir væru á Kópaskeri á einhverjum tilteknum tíma. Stefndi bendi í því sambandi í fyrsta lagi á, að í 2. ml. 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 960/2004 og 1. ml. 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 722/2005 segi, að ráðuneytið skuli gefa sveitarstjórnnum kost á því að gera tillögur til ráðuneytisins um reglur, er gildi um skiptingu úthlutunarinnar til einstakra skipa.

Orðalagið „miða við“ verði ekki skilið svo, að það sé fortakslaust skilyrði, heldur skuli að því stefnt. Stefndi telji einsýnt, að sveitarstjórnir hafi svigrúm til að víkja frá þessu skilyrði, telji þær, að byggðakvótinn gagnist byggðarlaginu með því móti, og að ráðuneytið geti staðfest slíkar tillögur, fallist það á það mat sveitarstjórnar.

Jafnframt bendi stefndi á, að í ofangreindum reglugerðum segi, að ef sveitarstjórn geri ekki tillögur um úthlutunarreglur, þá skuli byggðakvóta hvers sveitarfélags skipt milli þeirra fiskiskipa, sem skráð séu í viðkomandi byggðarlagi 1. september 2004 og 2005. Ef það hefði verið ætlunin að binda hendur sveitarstjórna með því móti, sem stefnandi telji, að gert sé með ákvæðum 2. ml. 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 960/2004 og 2. málslíð 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 722/2005, þá hefði orðalagið verið ótvíræðara með sama hætti. Nauðsynlegt hefði verið að skýra, hvað fælist í því, að skip væru gerð út frá tilteknu byggðarlagi, og hvaða viðmiðanir væru settar í því sambandi um landað magn afla, útgerðartíma og fleiri þætti.

Einnig sé unnt, þessu til stuðnings, að benda á lokamálslið 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 960/2004 og 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 722/2005, en þar segi, að við tillögugerð sína geti sveitarstjórn litið til þess, hvort um sé að ræða samstarf aðila í veiðum og vinnslu innan viðkomandi byggðarlags, hvort skip hafi áður landað afla í byggðarlaginu og til annarra atriða, sem stuðli að eflingu byggðarlagsins. Með því að heimila þannig að miða við, að skip hafi áður landað í byggðarlaginu, sé einsýnt, að sveitarstjórn hafi verið heimilt í reglum sínum að mæla með því, að fiskiskipum, sem væru að jafnaði ekki gerð út frá viðkomandi byggðarlagi, væri úthlutað byggðakvóta, teldi sveitarstjórnin, að það þjónaði bezt hagsmunum þess.

Stefndi telji því ótvírætt, að umrætt ákvæði hafi ekki útilokað, að ráðuneytið staðfesti reglur sveitarstjórnar Öxarfjarðarhrepps um úthlutun byggðakvótans, eins og sveitarstjórn hafi lagt til, að öðrum skilyrðum fullnægðum. Með því að binda úthlutunina þeim skilyrðum, að bátar lönduðu afla á Kópaskeri og auk afla, sem byggðist á eigin aflaheimildum, magni af eigin aflaheimildum, áður en þeir fengu úthlutað byggðakvóta, hafi verið tryggt, að hlutaðeigandi fiskiskip væru gerð út frá Kópaskeri þann tíma, sem aflaheimildirnar væru nýttar. Jafnframt hafi þannig verið

mjög að því stuðlað, að fleiri fiskiskip lönduðu afla á Kópaskeri og í raun, að meiri afli bærast þar að landi. Allt hafi þetta lotið að því að efla byggðarlagið og bæta hag íbúa þar og hafi verið mjög í samræmi við markmið með lögum um úthlutun byggðakvóta og þau sjónarmið, sem þau byggist á.

Hafa verið í huga, að byggðakvóta sé ekki einungis ætlað að styðja útgerðir í tilteknum byggðarlögum, heldur sé með honum að því stefnt að styrkja hlutaðeigandi sveitarfélög í heild. Hafi sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps talið, að það styrkti sveitarfélagið að fá báta annars staðar frá til að landa afla sínum á Kópaskeri, séu það augljóslega málefnaleg og lögmæt sjónarmið. Þörf á slíku hafi m.a. getað skapast af því, að ekki væru fyrir hendi bátar í viðkomandi byggðarlagi, sem gætu, eða væru, vel til þess fallnir að nýta byggðakvótann, að mati sveitarstjórnar, eða að útgerðir þeirra hefðu ekki yfir aflaheimildum að ráða til að koma með mótframlag fyrir byggðakvótann, eins og krafizt hafi verið og eðlilegt hafi verið.

Í þessu sambandi bendi stefndi á, að í upphafi fiskveiðiársins 2004//2005 hafi aðeins tveir af þeim bátum, sem fengu byggðakvóta á því ári, verið skráðir á Kópaskeri og aflaheimildir þeirra verið samtals tæpar 20 lestir. Í upphafi fiskveiðiárs 2005/2006 hafi ástandið verið hið sama varðandi fjöldann, en aflaheimildirnar tæpar 10 lestir. Það sé því einsýnt, að sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps hafi viljað efla fiskvinnslu á staðnum með því að nota byggðakvótann til að fá fleiri aðila til samstarfs.

Stefndi minni á, að ekkert í lagatextanum varðandi úthlutun byggðakvótans eða í lögskýringargögnum, styrki rétt útgerðarmanna til byggðakvótans, sem úthlutað sé til tiltekins byggðarlags. Samkvæmt lokamálsgrein 9. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða skyldi ráðherra í reglugerð kveða á um ráðstafanir aflaheimilda, og hvaða botnfisktegundir komi til úthlutunar. Þetta séu einu ákvæðin, sem hafi verið í þeim lögum, sem gilt hafi fyrir fiskveiðiárin 2004/2005 og 2005/2006. Á fiskveiðiárinu 2003/2004 hafi verið reynd önnur framkvæmd, en hún hafi gefizt illa, eins og áður sé rakið. Með því að gefa sveitarstjórnnum, sem hafi umboð íbúanna til að gæta hagsmuna byggðarlaganna, kost á því að gera tillögur um úthlutunarreglur, hafi ráðuneytið talið, að bezt væri séð fyrir því að byggðakvótinn nýttist sem bezt þeim byggðarlögum, sem hann fengu.

Með vísan til framangreinds árétti stefndi, að hann hafni því, að úthlutun byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps hafi brotið gegn einhverjum meginreglum, sem þýðingu kunni að hafa í þessu sambandi, og að ráðuneytið hafi brugðizt rannsóknarskyldu sinni.

Í öðru lagi byggi stefnandi á því, að úthlutun byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps vegna fiskveiðiársins 2005/2006 hafi ekki verið í samræmi við jafnræðisreglu. Hann bendi á, að á fiskveiðiárinu 2004/2005 hafi byggðakvótanum verið skipt jafnt milli umsækjenda, en slíku hafi ekki verið til að dreifa á fiskveiðiárinu 2005/2006. Hann haldi því fram, að á seinna árinu hafi Stella ÞH-202 fengið 37,5 tonn í sinn hlut, en það sé rangt, því báturinn hafi fengið 10 lestum minna.

Í þeim tillögum, sem ráðuneytið hafi staðfest fyrir fiskveiðiárið 2005/2006, hafi verið gert ráð fyrir því, að byggðakvóta Öxarfjarðarhrepps yrði skipt jafnt milli þeirra báta, sem hlut hafi fengið úr byggðakvótanum, sbr. 4. tl. reglna, sem birtar

hafi verið með auglýsingu nr. 970/2005 og hljóðaði svo:

Sveitarstjórn skiptir kvótanum jafnt á milli umsækjenda en þó verður aldrei minna en 50% kvótans úthlutað til heimabáta, þessi liður kann þó að verða tekinn til endurskoðunar í ljósi fjölda umsókna.

Hér sé gert ráð fyrir, að byggðakvótanum verði skipt jafnt, en þó fái heimabátar aldrei minna en 50% hans, en það verði þó endurskoðað með tillit til fjölda umsókna. Augljóst sé, að þetta þyrfti endurskoðunar við, sæktu engar útgerðir skipa frá Kópaskeri um, eða bátar þeirra væru svo fáir eða litlir, að þeir gætu ekki nýtt kvótann. Hins vegar hafi aðili þurft að fullnægja öðrum skilyrðum til að fá fullan hlut, eins og fram komi í 1., 2., 3. og 6. tl. sömu reglna:

1. Úthlutaður byggðakvóti skal unninn á Kópaskeri, verði því viðkomið.
2. Bátum sem úthlutað er byggðakvóta er skylt að leggja til aflaheimildir að lágmarki til jafns við úthlutaðan byggðakvóta og skoðast móttekin umsókn sem staðfesting viðkomandi á því að það verði gert. Öllum afla samkvæmt þessari grein skal landað fyrir lok fiskveiðiárs. Bátur skal fyrst landa eigin aflaheimildum áður en byggðakvóti er færður á viðkomandi bát.
3. Framselji útgerðir aflaheimildir á yfirstandandi fiskveiðiári skulu þær afsala sér sambærilegu magni af byggðakvótanum, sem úthlutað verður að nýju af sveitarstjórn.
6. Með umsókn um veiðiheimildir skv. reglum þessum samþykkir viðkomandi þá skilmála sem reglurnar fela í sér. Útgerðir skulu að einu og öllu fara að þeim skilyrðum sem hér koma fram, þar á meðal skulu forráðamenn þeirra skrifa undir samkomulag við Öxarfjarðarhrepp um að þær afsali sér aflaheimildum fari þær eða geti ekki farið að þeim reglum sem um úthlutun byggðakvótans gilda. Þá fyrirgera útgerðir sem ekki fara að skilyrðum reglnanna rétti sínum til hugsanlegrar úthlutunar á næsta ári, að óbreyttum reglum.

Ofangreindar reglur, sem allar séu settar í þeim tilgangi að nýta sem bezt og skynsamlegast, með hagsmuni byggðarlagsins að leiðarljósi, og auka sem mest vægi hans fyrir byggðarlagið, hafi getað haft áhrif á það, hvað hafi komið endanlega í hlut hvers fiskiskips. Akvæðið um jafna skiptingu byggist á því, að

aðilar hafi fullnægt ofangreindum skilyrðum. Hefðu þeir ekki gert það, hefði komið minni byggðakvóti í þeirra hlut. Framkvæmdin hafi verið sú, að sveitarstjórn, í samvinnu við Fiskistofu, hafi fylgzt með lönduðum afla hvers fiskiskips og nýtingu aflaheimilda þess. Aðilar hafi síðan óskað eftir því að fá úthlutað byggðakvóta og hafi þá verið litið til stöðu þeirra og þá sérstaklega, hvað þeir höfðu landað miklu á Kópaskeri, og síðan hafi sveitarstjóri tilkynnt hversu mikinn byggðakvóta ætti að flytja á viðkomandi fiskiskip. Úthlutunin hafi því farið fram í áföngum, eftir því sem bátar uppfylltu umrædd skilyrði.

Upphaflega jafna skiptingin hafi því verið eins konar fyrirheit um, hvað hver umsækjenda mætti búast við að fá í heild, ef hann fullnægði öllum skilyrðum reglnanna í hvívetna. Á fiskveiðiárinu 2004/2005 hafi útgerð Helgu Sæm ÞH-76 ekki viljað una skilyrðunum og afsalað sér rétti til byggðakvóta. Á fiskveiðiárinu 2005/2006 hafi hún fengið vilyrði fyrir um 17,5 tonnum, en þar sem aðrir hafi ekki fullnægt kröfum til að fá fullan hlut, hafi hún fengið meira í sinn hlut, eða 20 tonn. Stefndi árétti, að tölur í stefnu séu rangar, því ekkert fiskiskip á Kópaskeri hafi fengið meira en 27,5 lestar. Telji stefnandi, að í jafnræðisreglunni eigi að felast, að allir fái úthlutað jafnmiklu, burtséð frá því hvernig, og að hve miklu leyti, þeir hafi uppfyllt skilyrðin, þá sé það ekki í samræmi við jafnræðisreglu, sem geri ráð fyrir, að lík tilvik séu afgreidd á líkan hátt, en ólík á ólíkan hátt. Rétt sé þó að benda á, að stefnandi hafi fengið í sinn hlut 2,5 tonnum meira en jöfn skipting hefði gefið honum og því vandséð, að meint mismunun hafi orðið honum til skaða.

4. Almennar athugasemdir

Eins og fram komi í álitum Umboðsmanns Alþingis, þá hafi hann fjallað um flesta þætti framkvæmdar úthlutunar byggðakvóta og fundið að ýmsu. Stefndi árétti hins vegar það, sem þegar hafi komið fram, að lagalegar leiðbeiningar um, hvernig bæri að úthluta byggðakvóta, hafi ekki verið til staðar. Ákvæði 9. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða segi ekkert um þann þátt. Á árinu 2002/2003 hafi ráðuneytið reynt framkvæmd, sem hafi gefizt illa. Þrjú næstu fiskveiðiár hafi verið reynt að fara aðra leið með því að gefa sveitarstjórnnum tillögurétt um úthlutunarreglur fyrir einstök byggðarlög. Sú leið hafi haft þann kost, að þeir aðilar, sem bezt eigi að þekkja aðstæður í sjávarbyggðunum, hafi komið virkir að málinu og haft mikið um það að segja, hvernig framkvæmdin var. Ráðuneytið hafi litið svo á, að slík tillögugerð samræmdist vel verksviði stjórnvalda í sveitarfélögunum, sem þurfi með margvíslegum hætti að hafa afskipti af réttindum og skyldum manna og sem leysa verkefni og fara með vald á grundvelli laga og reglna, sem þar gildi, s.s. sveitarstjórnarlaga og eftir atvikum stjórnsýslulaga. Ráðuneytið hafi hins vegar ekki haft raunhæfan möguleika á því að kanna nákvæmlega, hvernig sveitarfélög stóðu að gerð tillagna, umfjöllun sinni um umsóknir, hæfi einstakra sveitarstjórnarmanna, sem þátt tóku í undirbúningi, og gerð tillagna og fleiri slík atriði.

Ástæða þess hafi fyrst og fremst verið tímaskortur og örðugleikar, sem hafi verið samfara því að afla upplýsinga um tiltekin atriði. Í þessu sambandi verði að líta til þess, að úthlutun byggðakvóta fari fram á hverju fiskveiðiári, sem vari frá 1. september til 31. ágúst árið eftir. Ráðuneytið fái ekki nauðsynlegar upplýsingar til að ákveða skiptingu milli byggðarlaga fyrr en um áramót (des. – jan.). Á þeim

tíma, sem eftir lifði fiskveiðiársins, hafi þurft að koma mörgu í verk, semja reglur um úthlutun, auglýsa eftir umsóknum, úthluta kvótanum og síðast, en ekki sízt, nýta með veiðum þær aflaheimildir, sem úthlutað var. Það gefi auga leið, að þetta fyrirkomulag hafi ekki leyft, að ráðuneytið lægi lengi yfir umfjöllum um, hvort framkvæmd einstakra sveitarfélaga væri að þessu leyti fullkomin. Hins vegar hafi ráðuneytið á þessum tíma reynt að þróa málsmeðferðina og framkvæmdina með hliðsjón af fenginni reynslu og færa hana jafnt og þétt til betri vegar.

Nú hafi lögunum verið breytt með lögum nr. 21/2007, og hafi sú breyting tekið gildi í upphafi fiskveiðiársins 2006/2007.

Stefndi veki athygli á, að ef sveitarstjórn Öxarfjarðarhrepps hefði ekki lagt til, að sérstakar reglur giltu um úthlutun byggðakvóta hreppsins á þeim árum, sem hér séu til umfjöllunar, hljóti að verða að miða við, að byggðakvótanum hefði verið skipt milli einstakra báta á grundvelli hinnar almennu reglu, sem fyrir fiskveiðiárið 2004/2005 sé tilgreind í 5. gr. reglugerðar nr. 960/2004 og í 7. gr. reglugerðar nr. 722/2005 fyrir fiskveiðiárið 2005/2006. Samkvæmt þeim reglum hefði Fiskistofa skipt byggðakvótanum milli einstakra fiskiskipa, sem skráð hefðu verið á Kópaskeri 1. september 2004 og 1. ágúst 2005. Hlutur hvers fiskiskips hefði miðast við úthlutaðar aflaheimildir í upphafi hvors fiskveiðiárs. Hefði sú leið verið farin, hefði Helga Sæm ÞH-76 ekki fengið neina úthlutun á árinu 2004/2005, þar sem hún sé fyrst skráð á Kópaskeri 10. janúar 2005. Hafdís ÞH-204 hefði sömuleiðis ekkert fengið það ár, þar sem báturinn hafi verið næstum aflaheimildarlaus í upphafi þess árs. Á árinu 2005/2006 hafi Hafdís ÞH-202 ekki verið skráð lengur á Kópaskeri, en Helga Sæm ÞH-76, sem þá hafi verið skráð fyrir rúmum 4,06% þeirra aflaheimilda, sem úthlutað var til Kópaskersbáta, hefði fengið 2.842 kg í byggðakvóta, en hafi í raun fengið, eins og áður segi, 20.000 kg. á því fiskveiðiári.

Stefndi telji, stefnandi hvorki hafa gert það líklegt né sannað, að hann hafi orðið fyrir tjóni vegna umræddrar úthlutunar. Tjón sé óhjákvæmilegt skilyrði skaðabótaábyrgðar. Þetta telji stefndi nægilegt til sýknu í málinu.

Að öðru leyti sé málatilbúnaði, málsástæðum og lagarökum stefnanda mótmælt sem röngum og ósönnuðum. Til stuðnings kröfu um málskostnað vísi stefndi til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

IV

Forsendur og niðurstaða

Stjórnarformaður stefnanda, Valgarður Sigurðsson, gaf skýrslu fyrir dómi.

Krafa stefnanda er viðurkenningarkrafa á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Svo að unnt sé að höfða mál á grundvelli þessa ákvæðis verður stefnandi að sýna fram á, að hann hafi lögvarða hagsmuni af því að fá dóm í málinu. Stefnandi byggir á því, að reglur Öxarfjarðarhrepps um úthlutun byggðakvóta tilgreind fiskveiðiár hafi stangast á við ákvæði gildandi reglugerða, og úthlutun, byggð á þeim, því verið ólöglegt, auk þess sem við úthlutun kvótans

síðara fiskveiðiárið hafi verið brotið gegn jafnræðisreglum.

Það liggur fyrir, að stefnandi afsalaði sér rétti til byggðakvóta fiskveiðiárið 2004/2005. Þegar af þeim sökum þykir hann ekki hafa sýnt fram á, að hann hafi beðið bótaskyld tjón af úthlutunarreglum hreppsins eða ákvörðun hreppsins um úthlutun þetta tímabil. Hefur hann þannig ekki lögvarða hagsmuni af dómsúrlausn, hvað það tímabil varðar.

Kemur þá til skoðunar, hvort stefnandi kunni að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dómsúrlaus vegna síðara fiskveiðitímabilsins. Einu rökin, sem stefnandi færir fram fyrir því, að hann hafi beðið tjón af því, hvernig reglum Öxarfjarðarhrepps um úthlutun byggðakvóta og úthlutun kvótans bæði fiskveiðiárin var háttað, eru þau, að hann hafi þurft að kaupa og leigja aflaheimildir.

Verður ekki séð, að kaup eða leiga á aflaheimildum út af fyrir sig sýni fram á, eða geri líklegt, að stefnandi hafi orðið fyrir bótaskyldu tjóni, enda er kveðið á um það í 2. gr. auglýsingar um staðfestingu reglna sveitarfélaga um úthlutun byggðakvóta fyrir Öxarfjarðarhrepp, að öllum, sem úthlutað er byggðakvóta, sé skyldt að leggja til aflaheimildir að lágmarki tvöfalt á við úthlutaðan byggðakvóta.

Með vísan til framanritaðs hefur stefnandi ekki sýnt fram á, að hann hafi af því lögvarða hagsmuni að fá dóm í máli þessu fyrir kröfum sínum. Ber því að vísa málinu frá dómi ex officio.

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

Sigríður Ólafsdóttir héraðsdómari kvað upp úrskurðinn.

-

Ú R S K U R Ð A R O R Ð

Málinu er vísað frá dómi ex officio.

Aðilar beri hvor sinn kostnað af málinu.

Sigríður Ólafsdóttir